Eleventh Annual Report

to

the Prime Minister

on

the Public Service of Canada

Alex Himelfarb

Clerk of the Privy Council and
Secretary to the Cabinet

For the year ending March 31, 2004

Canada

104-06201/

Canadian Cataloguing in Publication Data

Canada. Privy Council Office

Eleventh annual report to the Prime Minister on the Public Service of Canada

Annual.
1st (1991/92)-
Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.: Onzième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada.
Issued also in electronic format on the Internet: **www.pco-bcp.gc.ca**
ISSN 1193-7637
ISBN 0-662-68146-0
Cat. no. CP1-1/2004

1. Public Service 2000 (Canada) — Periodicals.
2. Civil service reform — Canada — Periodicals.
3. Civil service — Canada — Personnel management — Periodicals.
I. Title.

JL106 354.71'0005

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2004.

To obtain print copies or alternate formats:
Phone: (613) 957-5153
Fax: (613) 957-5043

TTY/TDD (613) 957-5741

Clerk of the Privy Council and
Secretary to the Cabinet

Greffier du Conseil privé et
Secrétaire du Cabinet

Ottawa, Canada K1A 0A3

March 31, 2004

Dear Prime Minister:

Pursuant to the *Public Service Employment Act*, I am pleased to submit to you the *Eleventh Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada*.

The Public Service of Canada has, in the past year, known numerous challenges and successes. During the upcoming year, we will continue to build on our strengths and current modernization initiatives while reinforcing the confidence of the public and parliamentarians in this important national institution.

Our commitment to you and your government is to continue to strive for the highest professional and ethical standards of public service.

Yours sincerely,

Alex Himelfarb

Introduction

I am pleased to present the *Eleventh Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada*. It describes some of the key events of the past year that have affected the public service. It recounts our progress in building a better public service, and it sets out what I see as some of the main challenges that the public service faces over the next year and beyond.

This national institution is increasingly important to Canada's future. Several trends — increasing interdependence among all levels of government and among countries, rapid advances in information technology, an increasingly educated and diverse population, and growing attention to issues of good governance — create both the challenge and the opportunity for the public service to reassert and renew its historic role in helping to build our country.

Canadians have high expectations of public servants — and rightly so. They want better services faster and more conveniently for the same tax dollar. They want and deserve transparency and accountability. Now, perhaps more than ever, Canada needs its professional, non-partisan and capable federal public service.

Recent progress

In recent years we have been responding well to these challenges:

- We have shifted the emphasis away from just managing activities to managing for results as well. This is best demonstrated by the Treasury Board's policy

statement, *Results for Canadians*, which marked a clear and deliberate move to a

government-wide management style that is results-driven and principle-based, while ensuring respect for the law.

- We articulated the principles that guide our work as public servants in the *Values and Ethics Code for the Public Service*.

- The *Public Service Modernization Act* gives us new tools to manage human resources better and in a new partnership between unions and management.

- New technology has opened the door to seamless government. Through service transformation initiatives, generally, and government-on-line, specifically, we have been altering how we do our work and improving the range and quality of the services that we provide to Canadians.

Clearly the most important event of the past year for the public service was the transition to the new government. This change involved significant reorganizations of certain departments and functions, which were needed to improve the management of government. I am proud of the public service's performance in providing continuity and helping the new government assume its responsibilities. We are well positioned to work with the government to achieve its agenda of strengthening our social foundations, building a 21st century economy, and ensuring Canada's independent place in the world. In particular, democratic reform and the new management agenda offer new possibilities and ways of working for public servants.

Recent setbacks

We have also suffered some setbacks that we need to examine and learn from. We were all dismayed by what we have heard about incidents of serious mismanagement and, most disturbingly, breaches of the public trust. These incidents sadden all of us and we will address them. However, we know that these incidents are aberrant — they are unique circumstances that cannot be generalized to the vast majority of dedicated, hard-working, competent and highly ethical public servants. But we cannot be complacent. There have been real problems, however isolated, and we need to be sure that they are addressed.

Dealing publicly with these problems is a fundamental part of our work as public servants. This approach has a price, but it is the right thing to do. Over the past few years we have taken a series of measures to be open about our performance challenges — for example, more frequent reports by the Auditor General, publicly available internal audit reports, access-to-information legislation and marked improvements in departmental performance reports. All of these steps are essential elements of an accountable and more effective government.

Balancing control and innovation

The key to addressing these kinds of problems is understanding what caused them in the first place. In the early 1990s, many popular management theories emphasized innovation and service, and devalued rules and control. To some extent, these theories influenced the practice of public administration here and around the world. We began moving away from transactional controls and gave managers more latitude to innovate — to be more creative, to take risks —

expecting that the public would benefit through better service. And most of the time that is exactly what happened. One need only consider the range of successful service innovations that we have introduced
over the past decade to recognize how much the public service has changed over those years.

But we also lost some of our rigour. We removed some departmental controls while we were reducing central oversight. As we brought in new staff, we did not make sure that they had the training they needed to do their jobs well. We did not develop the information systems that would help us keep proper track of financial and operational performance. In our drive to serve Canadians better, we may have lost sight, sometimes, of the basics.

Now we have to get the balance right. We have to restore the rigour without smothering the creativity. We know from long experience that more red tape is not the answer; it would surely stifle the creativity that we need in order to serve Canadians well. As well, in our drive for renewed rigour, we cannot lose sight of the fact that the public service is all about people. Whatever change we introduce, we have to do it with humanity, taking care to help staff through transitions and to thrive in the midst of ambiguity and change.

A public service for the 21st century

Getting the balance right, however, is not good enough. We must move beyond assessing our performance based on static rules and measures. We need to be accountable for a higher standard of performance. We need a dynamic model based on continuous alignment of operations with priority results, achievement of those results, and then realignment

with new priorities. In this way, transformation becomes an integral part of our management responsibilities and a defining feature of our organizational culture.

I think it is fair to say that growth comes from challenge. By setting higher standards for the public service and committing to meet them, we will surely grow. We need to describe the ideals to which we aspire, the ones that push us to excel every day on the job. While we may never fully meet them, it is through this effort that the public service will reach its full potential and each public servant will become a leader.

The Public Service of Canada will be:

- known by Canadians for meeting the highest levels of integrity and public trust;
- focused on people, and made up of public servants who are passionate about their work;
- continually transforming its policies and programs through creativity and innovation to serve Canadians better;
- adept at serving the public interest by achieving results that matter and value for money;
- known for showing policy leadership in addressing the diverse and changing needs of Canadians and respected for the quality of its advice and conduct;
- open and transparent;

- reflective of the diversity and linguistic duality of Canadians; and

- a vital institution in which all public servants are leaders.

The challenge is to build on the public service's strengths and current modernization initiatives, while reinforcing the confidence that the public and parliamentarians have in us. Above all, I believe that we need to foster a culture where everyone — at all levels — is a leader; where everyone knows what doing the right thing means and then does it. This goal lies at the heart of the public service of the future.

Setting our goals higher

Each year I set out my corporate priorities for the public service. These are matters that, in my view, require special attention from deputy ministers. For the coming year, I have decided to maintain last year's priorities: official languages, diversity, learning, and modern comptrollership. I have added human resource management as a priority covering the implementation of the *Public Service Modernization Act* and the integration of human resource planning with departmental business planning.

But these priorities are only a part of the larger effort underway to create the conditions in which public servants can continue to excel. This is a continuous process and one that we welcome. We grow as an institution by reflecting on where we are, identifying areas for movement forward, and committing to constant renewal and re-examination. Above all, we learn by celebrating our successes and accepting our mistakes.

In the coming year, we will continue to move forward through other measures such as:

- accelerating the establishment of the comptrollership function centrally and within departments to ensure appropriate oversight of spending;

- implementing the new public service disclosure legislation, once it is passed by Parliament, and developing tools for employees and management to help ensure that respect for our values and ethics is an integral part of all operations;

- through the new Canada School of Public Service, developing and delivering a core curriculum for public servants so that everyone has the skills needed to do their job well; and

- continuing to increase service delivery options for Canadians through our service transformation initiatives and our presence in communities across Canada.

Conclusion

We have had many successes over the past year and I expect even more in the year to come. We have also had some setbacks and we have learned from them.

We will continue to build on the public service of today, with its long and proud history, to create the public service of the future — one that is nothing less than the finest public service in the world. There is always a gap between our aspirations and achievements, and the work to close it is endless. It is by embracing this fact with honesty and courage that we show leadership.

My job, I believe, is to help public servants excel in service to Canadians. And so, my commitment is that when there are obstacles, we will overcome them. When there are opportunities, we will make the most of them. When there are honest mistakes, we will be open about them, fix them, and learn from them. And in times of change and uncertainty, our set of core public service values will be our best compass.

Onzième rapport annuel

au

premier ministre

sur

la fonction publique du Canada

Alex Himelfarb

Greffier du Conseil privé et
secrétaire du Cabinet

Pour l'année finissant le 31 mars 2004

Canada

Données de catalogage avant publication (Canada)

Canada. Bureau du Conseil privé

Onzième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada

Annuel.
1re (1991-1992)-
Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit. : Eleventh Annual Report to the Prime Minister on the Public Service of Canada.
Pub. aussi sous forme électronique sur l'Internet: **www.pco-bcp.gc.ca**
ISSN 1193-7637
ISBN 0-662-68146-0
N° de cat. CP1-1/2004

1. Fonction publique 2000 (Canada) — Périodiques.
2. Fonction publique — Réforme — Canada — Périodiques.
3. Fonction publique — Canada — Personnel — Direction — Périodiques.
I. Titre.

JL 106 354.71'0005

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2004.

Nota : Dans la présente publication, les termes de genre masculin utilisés pour désigner des personnes englobent à la fois les hommes et les femmes.

Pour se procurer des exemplaires imprimés ou des médias substituts :
Téléphone : (613) 957-5153
Télécopieur : (613) 957-5043

ATS/ATM : (613) 957-5741

Clerk of the Privy Council and
Secretary to the Cabinet

Greffier du Conseil privé et
Secrétaire du Cabinet

Ottawa, Canada K1A 0A3

Le 31 mars 2004

Monsieur le Premier Ministre,

Conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, j'ai le plaisir de vous présenter le *Onzième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*.

Cette année en a été une truffée de défis et de succès pour la fonction publique du Canada. Au cours de l'année, nous continuerons à miser sur nos forces dans le contexte de la modernisation en cours tout en renforçant la confiance du public et des parlementaires à l'égard de cette institution nationale importante.

Nous nous engageons devant vous et le gouvernement que vous dirigez, à continuer de servir le public selon les normes professionnelles et éthiques les plus élevées.

Veuillez agréer, Monsieur le Premier Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Alex Himelfarb

Introduction

Je suis heureux de présenter le *Onzième rapport annuel au premier ministre sur la fonction publique du Canada*. Il décrit certains des principaux événements qui ont touché la fonction publique au cours de l'année écoulée. Il fait état de nos progrès dans la création d'une fonction publique toujours meilleure et il expose ce que je vois comme certains des principaux défis que nous devrons relever au cours de l'année à venir et au-delà.

Cette institution nationale est de plus en plus importante pour l'avenir du Canada. Plusieurs tendances – interdépendance croissante entre tous les niveaux de gouvernement et entre les pays, progrès rapides des technologies de l'information, population de plus en plus instruite et diversifiée, et intérêt grandissant pour les questions de bonne gouvernance – créent à la fois le défi et la possibilité pour la fonction publique de réaffirmer et de renouveler son rôle historique en tant que participante à l'édification de notre pays.

Les attentes des Canadiens et des Canadiennes à l'égard des fonctionnaires sont élevées, et avec raison. Ils souhaitent obtenir de meilleurs services plus rapidement et de façon plus commode, sans voir leurs impôts augmenter. Ils s'attendent que leurs gouvernements fassent preuve de transparence et de sens des responsabilités, et ils le méritent bien. Le Canada a besoin, peut-être maintenant plus que jamais, d'une fonction publique fédérale professionnelle, impartiale et compétente.

Progrès récents

Au cours des dernières années, nous avons bien relevé ces défis :

- Nous avons adopté un mode de gestion axé autant sur les résultats que sur les activités. Cela se reflète le mieux dans l'énoncé de politique du Conseil du Trésor intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, qui a marqué un passage clair et délibéré à un style de gestion pangouvernemental ciblée sur les résultats et fondée sur des principes, tout en respectant la primauté du droit.

- Nous avons élaboré, dans le *Code de valeurs et d'éthique pour les fonctionnaires*, les principes qui sous-tendent notre travail.

- Grâce à la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, nous avons de nouveaux outils pour mieux gérer les ressources humaines, et ce, dans le cadre d'un nouveau partenariat entre les syndicats et la gestion.

- Les nouvelles technologies ont ouvert la voie à la mise en place d'une administration homogène. Nous sommes en train de modifier notre façon de travailler et, grâce en général à la modernisation des services, et plus particulièrement le gouvernement en ligne, nous avons amélioré la qualité et l'ensemble des services que nous offrons aux Canadiens.

La transition à un nouveau gouvernement aura sans doute été, pour la fonction publique, l'événement marquant de la dernière année. Pour améliorer la gestion publique, d'importants remaniements de fonctions et de ministères ont eu lieu à la suite de ce changement. Je suis fier de notre

performance à l'égard du soutien continu qu'elle apporte au nouveau gouvernement face aux responsabilités qu'il doit assumer. Nous sommes bien placés pour travailler avec lui dans l'atteinte de ses objectifs afin de renforcer nos assises sociales, de bâtir une économie du XXI[e] siècle et de raffermir le rôle indépendant du Canada dans le monde. Entre autres, la réforme démocratique et le nouveau programme de gestion offrent aux fonctionnaires de nouvelles possibilités et de nouvelles façons de travailler.

Récents revers

Nous avons aussi connu des difficultés, que nous devons analyser pour en tirer des enseignements. Nous avons tous été consternés par les rapports faisant état de mauvaise gestion et, ce qui est le plus inquiétant, de transgressions de la confiance publique. Nous sommes tous attristés par ces événements, mais nous allons y voir. Nous savons cependant que ces incidents sortent de l'ordinaire. Ces circonstances sont uniques et ne peuvent être généralisées, parce que la vaste majorité des fonctionnaires sont dévoués, consciencieux, compétents et très intègres. Toutefois, nous ne pouvons nous reposer sur nos lauriers. Il y a eu de vrais problèmes, aussi isolés soient-ils, et nous devons y faire face.

Régler ces problèmes sur la place publique fait partie intégrante de notre travail. Cette approche a un prix, mais c'est la chose à faire. Depuis quelques années, nous avons entrepris une série de mesures afin d'être plus ouverts face à nos défis de performance. En voici quelques-unes : fréquence accrue des rapports du vérificateur général, publication des rapports de vérification interne, législation pour l'accès à l'information et amélioration soutenue des

rapports ministériels sur le rendement. Toutes constituent des éléments clés de la gestion d'un gouvernement responsable et toujours plus efficace.

Équilibrer contrôle et innovation

Pour aborder ces genres de problèmes, il est important d'en comprendre les causes premières. Au début des années 1990, bon nombre de théories de gestion mettaient l'accent sur l'innovation et le service, aux dépens des contrôles et des règlements. Dans une certaine mesure, ces théories ont influencé les pratiques d'administration publique au Canada et à l'échelle mondiale. Nous avons assoupli les contrôles transactionnels et avons donné aux gestionnaires plus de latitude pour qu'ils innovent, qu'ils soient plus créatifs et qu'ils prennent des risques. Nous espérions ainsi que le public en bénéficierait grâce à de meilleurs services, et c'est ce qui s'est produit dans la plupart des cas. Il suffit de considérer l'ensemble des innovations fructueuses en matière de services dans la dernière décennie pour reconnaître à quel point la fonction publique a changé au cours de cette période.

Or, nous avons aussi perdu de notre rigueur. Nous avons éliminé certains contrôles ministériels tout en réduisant la surveillance centrale. Nous ne nous sommes pas préoccupés d'assurer que les nouveaux employés aient à leur disposition toute la formation nécessaire pour mener à bien leur travail. Nous n'avons pas développé les systèmes d'information nécessaires pour bien gérer le rendement des opérations et la performance financière. Dans notre effort pour mieux servir les Canadiens, nous avons peut-être parfois perdu de vue l'essentiel.

Nous devons maintenant rétablir le juste équilibre. Nous devons restaurer la rigueur sans toutefois réprimer la

créativité. Nos expériences antérieures nous rendent conscients que plus de bureaucratie ne réglera rien, et que cela étoufferait certainement l'esprit créateur dont nous avons besoin pour mieux servir les Canadiens et les Canadiennes. Non plus faut-il, dans notre quête de rigueur, perdre de vue le fait que lorsqu'il s'agit de la fonction publique, c'est de personnes qu'il est question. Peu importe les changements, ils devront être effectués de façon humaine, pour aider le personnel à mieux vivre les transitions et à s'épanouir dans un environnement en constante mouvance.

Une fonction publique pour le XXI[e] siècle

Il ne suffit cependant pas d'atteindre l'équilibre. Nous devons aller au-delà de l'évaluation de notre performance à partir de mesures et de règles statiques. Nous devons répondre d'une norme de performance plus élevée. Nous avons besoin d'un modèle dynamique fondé sur un alignement continu des opérations avec des résultats prioritaires, sur la réalisation de ces résultats et sur le réalignement avec les nouvelles priorités. De cette façon, la transformation devient une partie intégrante de nos responsabilités de gestion et un outil définisseur de notre culture organisationnelle.

Je crois qu'il est juste de dire que les défis engendrent la croissance. En fixant des buts élevés pour la fonction publique et en nous engageant à les atteindre, nous grandirons sûrement. Nous devons définir les idéaux auxquels nous aspirons, ceux qui nous poussent à exceller dans tout ce que nous faisons au travail. Peut-être ne les atteindrons-nous jamais pleinement, mais c'est grâce à cet effort que la fonction publique réalisera toutes ses possibilités et que tous les fonctionnaires deviendront des leaders.

La fonction publique du Canada :

- se conformera aux plus hautes normes d'intégrité et de confiance publique et sera reconnue comme telle par les Canadiens;
- sera axée sur les gens et sera composée de fonctionnaires passionnés par leur travail;
- transformera continuellement ses politiques et ses programmes par l'innovation et la créativité afin de mieux servir le public;
- saura servir l'intérêt public en offrant des résultats concrets et le meilleur rapport qualité – prix;
- sera reconnue comme chef de file en matière de politiques adaptées aux divers besoins changeants des Canadiens, et elle sera respectée pour la qualité de ses avis et de sa conduite;
- sera ouverte et transparente;
- reflétera la diversité et la dualité linguistique de la société canadienne; et,
- sera reconnue comme une institution essentielle où tous les fonctionnaires sont des leaders.

Notre défi est de miser sur les atouts de la fonction publique dans le contexte de la modernisation en cours, tout en renforçant la confiance du public et des parlementaires en nous. Par-dessus tout, je pense que nous devons favoriser une culture d'organisation où chaque employé, à tous les niveaux, sera un leader. Tous comprendront ce qu'agir correctement veut dire, et ils agiront en conséquence. Cet objectif est au cœur de la fonction publique de l'avenir.

Viser toujours plus haut

Chaque année, j'expose mes priorités stratégiques pour la fonction publique. Il s'agit de sujets qui, à mon avis, exigent une attention particulière de la part des sous-ministres. Pour l'année à venir, j'ai décidé de maintenir les priorités de l'année dernière : langues officielles, diversité, apprentissage et fonction moderne de contrôleur. De plus, j'ai ajouté la gestion des ressources humaines en tant que priorité, incluant la mise en œuvre de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* et l'intégration de la planification des ressources humaines dans la planification opérationnelle des ministères.

Mais ces priorités ne sont qu'un élément de l'effort à plus grande échelle que nous déployons afin de créer les conditions qui continueront de favoriser l'excellence chez les fonctionnaires. C'est là un processus continu, et nous nous en réjouissons. Nous nous développerons en tant qu'institution en réfléchissant à notre situation, en reconnaissant les domaines susceptibles d'être améliorés et en nous engageant à nous renouveler et à nous réexaminer. Par-dessus tout, c'est en célébrant nos réussites et en acceptant nos erreurs que nous avancerons sur la voie de l'apprentissage.

Au cours de l'année qui vient, nous continuerons à avancer en nous consacrant à d'autres tâches. En voici quelques-unes :

- nous accélérerons la mise en œuvre de la fonction de contrôleur dans les organismes centraux et les ministères pour assurer une surveillance appropriée des dépenses;

- nous mettrons en œuvre la nouvelle loi sur la divulgation des actes fautifs par des fonctionnaires, lorsque le Parlement l'aura adoptée, et nous créerons des outils pour aider les employés et les gestionnaires à faire en sorte que le respect de nos valeurs et notre sens de l'éthique soient au cœur de toutes nos activités;

- grâce à l'établissement de l'École de la fonction publique du Canada, nous élaborerons et mettrons en place un programme d'apprentissage de base à l'intention des fonctionnaires, de manière que tous aient les compétences nécessaires pour accomplir leur travail; et,

- nous continuerons d'accroître les modes de prestation des services offerts aux Canadiens grâce à nos initiatives de modernisation et à notre présence dans les communautés canadiennes.

Conclusion

Nous avons connu bien des succès au cours de la dernière année, et j'en prévois encore davantage pour l'année à venir. Nous avons en outre connu des revers, et nous en avons tiré des enseignements.

Nous continuerons de nous appuyer sur la fonction publique d'aujourd'hui, qui est forte de sa longue et brillante histoire, pour façonner celle de l'avenir, qui n'aura son égale nulle part dans le monde. Le travail à faire pour surmonter la disparité entre nos aspirations et nos réussites ne finit jamais. C'est en acceptant ce fait avec honnêteté et courage que nous ferons preuve de leadership.

Mon travail, je pense, consiste à aider les fonctionnaires à exceller au service des Canadiens et des Canadiennes. Je m'engage donc à surmonter les obstacles avec eux lorsqu'il y en aura. Et, lorsqu'il se présentera des possibilités, nous en tirerons avantage. Lorsque des erreurs seront commises de bonne foi, nous les reconnaîtrons ouvertement, les corrigerons et en tirerons des enseignements. Et, en périodes de changements et d'incertitudes, nos valeurs fondamentales sauront nous guider.